

Spanien und Katalonien in der Verfassungskrise

 juwiss.de/55-2017/

May 31, 2017

von DANIEL TODA CASTÁN

Wird Katalonien demnächst unabhängig? Das katalanische Parlament zeigt wiederholt seine Bereitschaft, Tatsachen zu schaffen und scheitert immer wieder am Verfassungsgericht. Die nicht-streitbare spanische Demokratie muss einen Weg finden, um alle Interessen in Einklang zu bringen, denn sonst droht ein Verfassungsbruch.



Einleitung und Hintergrund

Die Beziehungen zwischen der katalanischen Regierung und dem katalanischen Parlament einerseits und der spanischen Regierung andererseits sind in den letzten Jahren sehr angespannt. Wenn man sich dieser Anspannung annähert, fällt freilich auf dem ersten Blick auf, dass die Akteure, die die meisten Entscheidungen zum Thema Unabhängigkeit Kataloniens gefällt haben, die Gerichte sind. In den Jahren 2014 bis 2017 hat das Verfassungsgericht Spaniens 70 Urteile und zahlreiche Beschlüsse in Konflikten aller Art zwischen Katalonien und dem Zentralstaat verkündet (abstrakte Normenkontrolle, Anfechtung von Rechtsakten der Autonomen Regionen und Kompetenzstreitigkeiten). Nicht alle bezogen sich auf die Unabhängigkeitsbestrebungen Kataloniens, aber die Zahl zeigt, wie konfliktträchtig das Verhältnis zwischen Katalonien und Spanien geworden ist, und welche zentrale Rolle das Verfassungsgericht spielt, bzw. in welche zentrale Rolle es gedrängt worden ist. Auch die ordentlichen Gerichte waren mit den Unabhängigkeitsbestrebungen Kataloniens und die Handlungen seiner politischen Führung auf dieses Ziel hin befasst.

Es ist schwierig, ein genaues Datum für den Anfang der aktuellen Eskalation zu finden. Am 11. September 2012 nahm mehr als eine Million Menschen an der traditionellen Demonstration zum Kataloniens Nationaltag unter dem Motto „Katalonien, eine neuer Staat Europas“ teil. Daraufhin löste der damalige Ministerpräsident Kataloniens *Artur Mas* das katalanische Parlament auf und setzte eine vorgezogene Parlamentswahl an. Seine Partei machte zum ersten Mal einen dezidierten Pro-Unabhängigkeits-Wahlkampf und versprach ein Referendum. Die Mehrheit, die er sich versprochen hatte, erlangte er nicht, jedoch blieb er Ministerpräsident. Zusammen mit anderen independentistischen Kräften gelang es ihm, einen Parlamentsbeschluss über das Recht des katalanischen Volkes auf eine Entscheidung über seine eigene politische Zukunft zu erwirken und ein Gesetz über Befragungen ohne Referendumcharakter vom Parlament verabschieden zu lassen. Beide wurden dem Verfassungsgericht vorgelegt. Dieses war seit spätestens 2010 in Katalonien auf sehr starke Ablehnung gestoßen. Unmittelbarer Grund dafür war das Urteil vom 28.6.2010 (STC 31/2010), in dem das Verfassungsgericht einige Bestimmungen der neuen

Autonomiesatzung Kataloniens für nichtig erklärt und viele andere verfassungskonform einschränkend ausgelegt hat. Eine Autonomiesatzung ist ein formelles Gesetz des spanischen Parlaments, das mit absoluter Mehrheit verabschiedet wird und als funktionales Äquivalent einer Landesverfassung beschrieben werden kann. Der neuen Autonomiesatzung Kataloniens von 2010 wurde zusätzlich in einem Referendum durch die Bevölkerung Kataloniens zugestimmt, was Ursache der Empörung gegenüber dem Verfassungsgericht war.

Der „partizipative Prozess“ vom 9.11.2014

Das Verfassungsgericht erklärte mit seinem Urteil 42/2014 den oben genannten Parlamentsbeschluss teilweise für nichtig, da dort das katalanische Volk für souverän erklärt wurde. Die spanische Verfassung kenne hingegen nur die ausschließliche Souveränität des spanischen Volkes, die unteilbar ist. Andere Teile der Beschlüsse konnten noch verfassungskonform ausgelegt werden: Das Verfassungsgericht erklärte in Einklang mit seiner ständigen Rechtsprechung, dass die spanische Demokratie keine streitbare Demokratie ist. Die spanische Verfassung erlaubt demnach die Verfolgung von verfassungswidrigen Zielen: jede Idee über die Staatsstruktur darf in der politischen Debatte vertreten werden, egal wie verfassungsfeindlich sie ist. Darüber hinaus existiert eine Verpflichtung zur Zustimmung zur Verfassungsordnung nicht, auch nicht für Amtsträger. Sie müssen sich aber in ihren Handlungen an die Verfassung halten und verfassungswidrige politische Projekte dürfen nur über die vorgesehenen Verfassungsänderungsverfahren umgesetzt werden. Das Verfassungsgericht schlussfolgerte, das Recht des katalanischen Volkes auf eine Entscheidung über seine politische Zukunft sei demnach ein (verfassungswidriges) politisches Ziel, das innerhalb der Verfassungsordnung vertreten werden dürfe. Der Beschluss schließe die Inanspruchnahme der existierenden verfassungsmäßigen Wege zur Erreichung dieses Zieles nicht aus und sei deshalb einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich. Ein Referendum zu dieser Frage sei hingegen nicht möglich. Diese Grundsätze wiederholen sich in den meisten Entscheidungen betreffend die katalanischen Schritte Richtung Unabhängigkeit.

Trotz dieser Entscheidung setzten die katalanische Regierung und das Parlament die notwendigen Handlungen im Hinblick auf eine Volksbefragung über die Unabhängigkeit. Diese durfte kein Referendum sein, denn die ausschließliche Kompetenz für die Einberufung von Referenda liegt beim Zentralstaat. Daher kommt die auffällige Bezeichnung „Gesetz über Volksbefragungen ohne Referendumscharakter“ für die Norm, die Rechtsgrundlage der Befragung sein sollte. Diese wurde für den 9. November 2014 angesetzt. Obwohl das Gesetz und seine Ausführungsverordnung vom Verfassungsgericht sofort suspendiert wurden, fand die Befragung unter der Bezeichnung „partizipativem Prozess“ statt. Daran beteiligten sich 2,3 Millionen Menschen, von denen 1,8 Millionen für die Unabhängigkeit abstimmten. Stimmberechtigt waren 6 Millionen Personen. Nachträglich wurden das Gesetz und die Verordnung im Jahr 2015 (Urteile 31/2015 und 32/2015) vom Verfassungsgericht für nichtig erklärt. Nach der Kompetenzordnung der spanischen Verfassung hat der Zentralstaat die ausschließliche Zuständigkeit für Referenda. Für sonstige Partizipationsformen, die keine Referenda sind (weil sie bspw. nicht die Ansichten der gesamten wahlberechtigten Bevölkerung, und somit des legitimierenden Volkes, sondern nur bestimmter Bevölkerungsgruppe zum Ausdruck kommen lassen sollen, oder

weil sie ohne die Formalitäten einer Wahl durchgeführt werden), sind die Autonomen Gemeinschaften zuständig. Dennoch dürfen keine Fragen zur Abstimmung gestellt werden, die im verfassungsgebenden Prozess entschieden wurden und somit dem *pouvoir constitué* nicht mehr zur Disposition stehen, und auch keine Fragen, die unter die ausschließliche Zuständigkeit des Zentralstaates fallen. Das Urteil 138/2015 erklärte nachträglich die Realakte und Vorbereitungshandlungen der katalanischen Regierung im Hinblick auf den „partizipativen Prozess“ für verfassungswidrig und nichtig. Die Tatsache, dass die Befragung trotz Suspendierung durch das Verfassungsgericht stattfand, hat Artur Mas in diesem Jahr eine Verurteilung wegen Gehorsamsverweigerung durch den Oberen Gerichtshof Kataloniens und eine zweijährige Sperrung von öffentlichen Ämtern eingebracht.

Die katalanische Regierung sah sich jedoch von dem Ergebnis des „partizipativen Prozesses“ bestätigt in ihrem Weg hin zur eigenen Staatlichkeit. Ministerpräsident Mas beschloss noch einmal, die Parlamentswahl auf den 27. September 2015 vorzuziehen. Die Wahl wurde aber von den independentistischen Kräften als Plebiszit über die Unabhängigkeit Kataloniens angesehen. Die politische Landschaft strukturierte sich um diese „Clivage“ um. Die Partei von Artur Mas kandidierte in einer gemeinsamen Liste mit einer historischen republikanischen Partei und einer Linkspartei. Zusammen mit den zehn Abgeordneten einer ebenfalls independentistischen und antikapitalistischen Wählergruppe bildeten sie eine independentistische absolute Mehrheit im katalanischen Parlament, die angesichts der Wahlergebnisse jedoch nicht von einer absoluten Stimmenmehrheit der Wähler getragen wird.

Die neue Dynamik nach der Parlamentswahl am 27.9.2015

Diese neue Zusammensetzung des katalanischen Parlaments setzte eine neue Dynamik zwischen Parlament und Verfassungsgericht in Bewegung. Einer der ersten Akte des neuen Parlaments war ein Beschluss, durch den der Prozess zur Entkoppelung Kataloniens vom spanischen Staat und zur Schaffung einer katalanischen Republik angestoßen werden sollte. Das Parlament erklärte, sich keinen Entscheidungen von Institutionen des spanischen Staates, insbesondere auch des Verfassungsgerichts, unterwerfen zu müssen. Es forderte die katalanische Regierung auf, sich ausschließlich an die Normen und Aufträge des katalanischen Parlaments zu halten, um Grundrechtsverletzungen durch den spanischen Staat vorzubeugen. Die entsprechenden Gesetze sollten zügig verabschiedet werden. Weniger als ein Monat später erklärte das Verfassungsgericht den Beschluss mit der Begründung für verfassungswidrig und nichtig (STC 259/2015), dass damit ein Prozess eingeleitet wurde, der die spanische Verfassung außerhalb des dafür vorgesehenen Verfahrens abändern würde.

Kurz davor war eine Änderung des Gesetzes über das Verfassungsgericht in Kraft getreten, das diesem weitreichende Handlungsmöglichkeiten gegeben hatte, um die Einhaltung und Umsetzung seiner Entscheidungen durch öffentliche Stellen zu überwachen und ggf. zu erzwingen. Über die Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetzesänderung, die offenbar im Hinblick auf die Situation in Katalonien beschlossen worden war, hatte das Verfassungsgericht selber zu entscheiden. Es bescheinigte ihr die Verfassungsmäßigkeit,

obschon später ein Gutachten der Venedig-Kommission des Europarates die Reform teilweise kritisch bewertete. Jedenfalls ist das Verfassungsgericht in den letzten Monaten mehrmals angerufen worden, um Gebrauch von dieser Zuständigkeit zu machen.

Im Januar, Juli und Oktober 2016 stellte die spanische Regierung drei Anträge auf Vollstreckung des Urteils 259/2015. Grund waren jeweils neue Beschlüsse des katalanischen Parlaments, die den Weg zur Unabhängigkeit weiter ebnen sollten. Beim ersten Beschluss ging es um die Einsetzung einer parlamentarischen Enquête-Kommission zum verfassungsgebenden Prozess im Parlament. Sie sollte u.a. die unterschiedlichen staatlichen Modellen und Strukturen analysieren sowie die notwendigen sozialen, politischen und nationalen Reformen auf dem Weg zur eigenen Staatlichkeit erörtern. Das Verfassungsgericht sah in seinem Entscheid 141/2016 von einer Vernichtung des Beschlusses ab. Es stellte fest, dass die Einsetzung einer Kommission, die einen Vorschlag für eine Verfassungsänderung mit dem Ziel der Unabhängigkeit Kataloniens ausarbeiten sollte, möglich war. Die Kommission sollte also in ihrer Arbeit den Verfassungsrahmen einhalten. Die Präsidentin des Parlaments und das Präsidium wurden angehalten, für die Verfassungsmäßigkeit der parlamentarischen Arbeiten zu sorgen und jede Initiative zu verhindern, die eine Umsetzung des Beschlusses, der durch Urteil 259/2015 vernichtet worden war, bedeuten würde. Das Verfassungsgericht betonte die Verantwortung aller Parlamente für die Einhaltung der Verfassung. Als der Entscheid 141/2016 gefällt wurde, hatte die Enquête-Kommission allerdings bereits ihren Bericht verfasst. Diesen nahm das Verfassungsgericht zur Kenntnis und stellte die Verfassungswidrigkeit seines Inhalts kursorisch fest. Daher überrascht nicht, dass der nächste Entscheid (170/2016) des Verfassungsgerichts den Beschluss des katalanischen Parlaments, der dem Bericht der Enquête-Kommission zustimmte, diesmal doch vernichtete. Besagter Bericht hatte das Fehlen verfassungsmäßiger Wege in die Unabhängigkeit festgestellt und einen dreiphasigen Prozess entworfen, in dem Katalonien sich von Spanien entkoppeln und eine katalanische Verfassung ausgearbeitet werden sollte. Das Verfassungsgericht betonte die Freiheit der Parlamente, über verfassungswidrige politische Vorhaben zu beraten. Gleichzeitig erkannte es aber einen ausdrücklichen Willen des katalanischen Parlaments, die Entscheidungen des Verfassungsgerichts zu unterlaufen. Das Gericht stellte auch fest, dass insbesondere die Präsidentin des Parlaments ihre Verpflichtungen nach dem Entscheid 141/2016 verkannt hatte, indem sie den Bericht der Kommission zur Abstimmung im Plenum gestellt hatte. Sie, das Präsidium und die Geschäftsführung des Parlaments und die katalanische Regierung wurden nochmals an ihre Verpflichtung erinnert, von jeder Handlung zur Umsetzung des Beschlusses abzusehen und jede Handlung, die die Nichtigkeit des Beschlusses verkennt, zu verhindern. Die Staatsanwaltschaft wurde in Kenntnis gesetzt, denn eine strafrechtliche Verantwortung war nicht auszuschließen. Und trotzdem gab es einen dritten Anlauf: im Oktober 2016 fasste das katalanische Parlament einen dritten Beschluss, in dem die katalanische Regierung aufgefordert wurde, bis 2017 ein Referendum über die Unabhängigkeit zu organisieren, inklusive der notwendigen Krediten im Haushaltsgesetz 2017. Dazu würde das Parlament die notwendige Rechtsgrundlage schaffen. Die sogenannten „Entkoppelungsgesetze“ sollten bis Ende 2016 verabschiedet werden. Ein Übergangsrecht sollte geschaffen werden und eine verfassungsgebende Versammlung sollte sechs Monate nach dem Referendum gewählt werden. Der Ausgang des daraufhin eingeleiteten Verfahrens beim Verfassungsgericht bedarf kaum der

Erläuterung. Mit Entscheid 24/2017 wurde der strittige Beschluss für nichtig erklärt und nochmals festgestellt, dass die Parlamentspräsidentin ihre Verpflichtungen missachtet hatte, denn dieser neue Beschluss war als Fortsetzung der vernichteten Beschlüsse anzusehen. Erneut erging eine Mahnung an sie, an das Präsidium und die Geschäftsführung des Parlaments sowie an die katalanische Regierung. Auch die Staatsanwaltschaft wurde nochmals in Kenntnis gesetzt. Das Verfassungsgericht wiederholte seine vorangegangenen Ausführungen zur Freiheit der Parlamente und zur Veränderlichkeit der Verfassung, erachtete aber den Verfassungsrahmen als überschritten. Mittlerweile laufen vor dem Oberen Gerichtshof Kataloniens zwei Strafverfahren gegen die Präsidentin des Parlaments wegen Gehorsamsverweigerung.

In den vergangenen Tagen hat das Verfassungsgericht eine Verordnung der katalanischen Regierung für nichtig erklärt, mit der ein Beauftragter für den Übergang in die eigene Staatlichkeit Kataloniens einberufen wurde. Außerdem suspendierte es das katalanische Haushaltsgesetz für 2017 insofern als es Kredite für die Durchführung für Wahlen, Volksbefragungen und partizipative Prozesse vorsieht. Erwähnenswert ist, dass das höchste Beratungsorgan Kataloniens, der Consell de Garanties Estatutàries, in einem Gutachten die Verfassungswidrigkeit solcher Kredite festgestellt hatte. Trotzdem verabschiedete das katalanische Parlament das Gesetz. Noch 2016 war ein Gesetz, wodurch ein katalanisches auswärtiges Amt ins Leben gerufen worden war, teilweise für verfassungswidrig und nichtig erklärt worden (STC 228/2016).

Ausblick und Fazit

Wie gezeigt, ist die Situation sehr unübersichtlich geworden. Neben den bereits ergriffenen Maßnahmen des katalanischen Parlaments sind noch andere in Vorbereitung. Tatsächlich sollen die Entwürfe der „Entkoppelungsgesetze“ bereits vorliegen. Das Parlament hat seine Geschäftsordnung abgeändert, um ebendiese Gesetze in einer einzigen Lektüre beschließen zu können, mit viel weniger Debatten und weniger Gelegenheit für Änderungsanträge. Die katalanische Regierung besteht darauf, dass bis September ein Referendum über die Unabhängigkeit Kataloniens stattfinden wird. Die Opposition und einige Beobachter bezweifeln das und weisen darauf hin, dass die Regierung kaum Vorbereitungen im Hinblick auf das Referendum getroffen hat. Innerhalb der Regierung und der Fraktionen, die sie unterstützen, soll keine Einigkeit herrschen. Darüber hinaus zeigen Umfragen, dass die Zustimmung der Unabhängigkeit und der Parteien, die sie tragen, schwächelt. Eine deutliche Mehrheit ist danach dafür, dass Katalonien mit verstärkten (autonomen) Zuständigkeiten in Spanien bleibt. Die Zukunft scheint also völlig offen zu sein.

In dieser Tragödie glänzt eine Figur durch ihre Abwesenheit: die spanische Regierung. Sie scheint das Verfassungsgericht an die Front geschickt zu haben, selbst aber nur aus sicherer Entfernung zu beobachten. Vor der spanischen Parlamentswahl im Dezember 2015 hatte die spanische Regierung sich geweigert, mit der katalanischen Regierung zu verhandeln. Die aus der Wahl im Juni 2016 hervorgegangene Minderheitsregierung der selben Partei hat sich in ihrem Diskurs etwas offener gezeigt, aber ebenfalls nicht die Initiative ergriffen und bisher nichts getan, um die Eskalation zu verhindern. Dies ist sehr bedauerlich, denn das Verfassungsgericht ist nicht die geeignete Instanz, um den

katalanischen Konflikt zu schlichten. Die Stabilität des Verfassungsgerichts und sein aus verschiedenen Gründen bereits sehr geschädigte Ansehen leiden darunter umso mehr. An einer Verfassungsänderung führt kein Weg vorbei. Das katalanische Parlament kann die Verfassung nicht länger missachten, aber ohne ein Referendum in Katalonien lässt sich die Situation nicht lösen. Und damit es dazu kommen kann, müssen sich die Regierung und das Parlament in Madrid bewegen.